



Munich Personal RePEc Archive

The idea of establishing of Regional Council and the effective functioning of the economy

Dimitrova, Darina

University of Economics – Varna

2005

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/91865/>

MPRA Paper No. 91865, posted 01 Feb 2019 14:31 UTC

ИДЕЯТА ЗА СЪЗДАВАНЕ НА ОБЛАСТЕН СЪВЕТ И ЕФЕКТИВНОТО ФУНКЦИОНИРАНЕ НА ИКОНОМИКАТА

Ст. ас. Дарина Димитрова
Икономически университет - Варна

Анотация: В доклада се разглежда идеята за пряко избрани областни съвети, тъй като представлява интерес както за теорията, така и за практиката. Тяхната правна същност ще бъде изследвана от сравнителноправен аспект и съпоставена с българската система за местно и регионално управление от гледна точка на протичащите у нас процеси на присъединяване към Европейския съюз. Посилата на новоприетия Закон за регионалното развитие, в областите се създават областни съвети за развитие, но те не са органи на местното самоуправление, а държавни органи на изпълнителната власт.

Сега действащото ни законодателство не регламентира такъв орган в системата на местното самоуправление и местната администрация. Но идеята за пряко избрани областни съвети налага задълбочено изследване и анализ, тъй като представлява интерес, както за теорията, така и за практиката. Тази идея не е чужда на нашите традиции и опит. В правната ни система доскоро съществуваша аналогични органи. Това са окръжните народни съвети, които функционираха до 1991 г., когато беше отменен Законът за народните съвети (обн. ДВ 95/1951). Редица европейски държави също имат в системата на местното си управление органи, наречени „областни съвети“, „местни съвети“, „местни правителства“. Тяхната правна същност ще бъде изследвана от сравнителноправен аспект и съпоставена с българската система за местно и регионално управление от гледна точка на протичащите у нас процеси на присъединяване към Европейския съюз.

За първи път институтът на народните съвети е създаден и въведен с Конституцията от 1947 г., според която територията на страната се разделя на общини и околии. Органи на местната власт в тези административни единици са общинските и околийските народни съвети, избрани от местното население за срок от три години. Конституцията от 1971 г. също регламентира института на народните съвети. Територията на България се дели на общини и окръзи, а органи на държавната власт и народното самоуправление в тях са съответно общинските и окръжните народни съвети. Те осъществяват държавната политика на своята територия като развиват дейност за изпълнение на общодържавните задачи и решават въпросите от местно значение. Ръководят развитието на икономиката, на здравно-социалната, комунално-битовата и културно-просветната дейност на своята територия.

През 1987 г. със Закона за създаване на административно-териториални единици - области, се предвижда на територията на областта да се избира областен народен съвет.¹ Това е в резултат на извършената реформа в адми-

¹ Закон за създаване на административно-териториални единици - области, обн. ДВ 65/1987, отм. ДВ 77/1991

нистративно-териториалното деление, при която на мястото на съществуващите до тогава 28 окръзи се създават 9 области. Според Правилника за самоуправлението на териториалните общности (обн. ДВ 48/1989 - отм.), областният народен съвет като орган на държавната власт и на самоуправляващите се общини, провежда държавната политика в сферата на социално-икономическото и духовното развитие и на ефективното използване на природните, материалните и трудовите ресурси на територията на областта.

Народните съвети са местни органи на власт, при това единствени органи на държавата в съответната административно-териториална единица. На тези съвети са дадени права на държавни органи по места, като същевременно тяхна основна фактическа задача е местното самоуправление. Но те не са органи на местното самоуправление, каквито са сега съществуващите общински съвети, тъй като при действието на конституциите от 1947 г. и 1971 г. беше в сила принципът за единство на властта. Според отменения Закон за народните съвети, съветите съчетават чертите на държавни и обществени организации. Като такива те имат редица характеристики. Първата им характерна особеност е, че те са представителни органи. Народните съвети се избират по реда на всеобщото, равно и пряко изборително право с тайно гласуване от всички избиратели в съответната административно-териториална единица. Следващата характеристика на народните съвети се определя от отношенията им с Народното събрание. Тези отношения имат субординационен характер. Народните съвети организират изпълнението на законите, приети от Народното събрание, като по този начин провеждат единната държавна политика в окръзите и общините. Между народните съвети и Министерския съвет също са налице субординационни отношения. Като висш изпълнително-разпоредителен орган Министерският съвет ръководи чрез своите актове изпълнително-разпоредителната дейност на народните съвети.²

Съществуващите до 1991 г. народни съвети са представителни, местни органи на държавната власт и на народното самоуправление. Тяхната система е изградена в съответствие с териториалното устройство на страната, което през периода 1961 г. - 1991 г. е двустепенно (съществуват окръзи/области и общини). Народните съвети се изграждат в двустепенна система, т.е. и на двете нива се избират народни съвети като местни органи на държавна власт и народно самоуправление.³ Според Конституцията от 1991 г. административно-териториалното устройство на страната също е двустепенно, но органи на местното самоуправление се избират само на територията на общината. Областта има административно предназначение и на нейната територия не се създават изборни органи.

В редица европейски държави има две и повече нива на административно-териториално устройство, в които се формират избираеми местни съвети.

² Миланов, Живко. Държавна власт и държавно управление, С., 1976 г., с. 118-119.

Интерес за настоящото изследване представлява преди всичко опитът на тези държави, които имат унитарно устройство, защото тяхното местно управление е съпоставимо и съотносимо с това в България.

Франция е унитарна държава с три нива на местно управление - области, департаменти и общини. Всичките три нива са управлявани от избрани съвети за срок от 6 години, който е най-дългият мандат за такива органи в западните демокрации.⁴ Правомощията на местните власти (съвети) са разпределени, следвайки принципа на съвкупните компетенции. Това означава, че административните органи от трите нива са с общо предназначение и имат идентични правомощия. Само някои функции са разпределени на специфични нива, като професионалното образование на областите, социалното развитие на департаментите и урбанизацията на общините. На практика системата на местното управление във Франция се основава на принципа на споделяне на компетенциите или на застъпването им. Тази неяснота в разпределението на правомощията на местните съвети, води до трудности при очертаване компетентността на различните нива на управление и до желанието на всяко ниво да разшири сферите си на дейност.⁵

Разбира се този модел на местно управление има своите преимущества. Главното от които е мрежата от споразумения между различните нива на управление (между общините и департаментите, между департаментите и областите, между отделните общини). Основни са сдруженията на общините, които се учредяват чрез споразумения между местните управи (съвети) и могат да бъдат считани като отделни институции, като друго ниво на управление. Задача на тези сдружения е да предоставят социални и комунални услуги за по-голяма територия от тази на основните административно-териториални единици - общините.

Интерес за настоящото изследване представлява холандската система за местно управление, тъй като има редица прилики с българската. По своето устройство Холандия е унитарна държава. Но тя е сравнително малка страна, за разлика от Франция, което предопределя административно-териториалното устройство и органите които се създават в отделните административно-териториални единици.⁶

Територията на Холандия е разделена на провинции и общини, като и двете административно-териториални единици се управляват от избрани съвети с четиригодишен мандат. Тези съвети се председателстват от специален пълномощник за провинциите и кмет за общините. Тези председатели не са

⁴ За сравнение може да се посочат САЩ, където местните съвети се избират за срок от 4 години, в Италия - 5 години, във Великобритания - 4 години.

⁵ Лефевр, Кристиан. Местното управление в Западна Европа, сп. „Администрация“, бр. 1/1994 г., с. 17-20.

⁶ Тригорията на Франция е 549 000 кв.км, на Холандия - 41 000 кв.км; населението на Франция е 58 млн. души, на Холандия - 15 млн. души. Лефевр, Кристиан. Местното управление в Западна Европа, сп. „Администрация“, бр. 1, 2/1994 г.

избираеми, а се назначават от централната власт (правителството) за шестгодишен срок, който може да бъде подновяван. За сравнение у нас кметовете на общини се избират от местното население, но областните управители, също като пълномощниците за провинциите, се назначават от правителството.

Под местно управление в Холандия се разбира управлението в общините, докато на провинциите се възлагат преди всичко функции по изпълнение на националната политика в областта на опазване на околната среда, поддържане на пътната мрежа и др. Въпреки че се прилага принципът на съвместното управление между местните съвети, повечето решения на общинските съвети се контролират и одобряват от съвета на провинцията и правителството, което в значителна степен ограничава възможностите на общините. Те могат да си сътрудничат като сключват помежду си договори, но само за специфични цели (напр. в областта на здравеопазването, пожарната безопасност и др.) и са предназначени единствено за избягване създаването на междинно ниво на управление между провинцията и общините.⁷ От това може да се направи извода, че Холандия е страна, чието управление е централизирано в значителна степен, предвид засилените контролни правомощия на провинциалните съвети и правителството по отношение на общинските съвети. У нас не се избира областен съвет, но решенията на общинските съвети също подлежат на контрол от страна на областния управител.

Великобритания е страна с дълбоки традиции в областта на управлението. Тя е унитарна по своето устройство държава с уникални особености. Територията ѝ се дели основно на две административни единици: горно ниво - графства и долно - околии. Във всички административно-териториални единици се избират местни представителни органи (съвети). Съветниците се избират по мажоритарната система. Особеност на британското местно управление е, че между съветите от двете нива на административно деление не съществува йерархическа подчиненост, т.е. нито един от тези съвети не е нито по-висш нито по-нисш от другия.

Местните представителни органи във Великобритания са важна част от нейната политическа и административна система.⁸ В британското законодателство не се използват терминологични определения като „местни органи“ или „местни съвети“, с които си служи нашия законодател. В британските нормативни актове се използва общото понятие „местно управление“ (Local Government). Характерна за британското местно законодателство е и употребата на термина „местна власт“ (Local authority). Това е родово понятие, с което се определят всички институции, регламентирани като публични органи, които да бъдат местни власти, т.е. да носят определена власт. Местната власт не олицетворява само местния съвет, въпреки че той е нейният основен

⁷ Лефевр, Кристиан. Местното управление в Западна Европа (особености на холандската система), сп. „Администрация“, бр. 2/1994 г., с. 23-25.

⁸ See, Hampton, W. Lokal Government and Urban Politics, London Grup UK Ltd., 1987, p. 67.

носител по места.⁹

Прави впечатление, че в западноевропейските държави не се използва терминът „местно самоуправление“, а се употребява „местно управление“. Използват се понятията „местни власти“ и „местни управи“ за обозначаване на местните съвети. Това е така защото законодателството и практиката на тези страни показват, че държавата има големи възможности за намеса в работата на местните съвети. Местното управление в административно-териториалните единици се осъществява чрез финансови средства на въздействие (субсидии от страна на държавата), чрез контрол и одобрение на правните актове на местните съвети от централните органи на изпълнителната власт. По този начин се гарантира целостта на унитарната държава и се балансират местните с общодържавните интереси.

По силата на новоприетия Закон за регионалното развитие, в областите се създават областни съвети за развитие.¹⁰ Председател на областния съвет за развитие е областният управител, а негови членове са кметовете на общините в областта, по един представител на общинския съвет на всяка община, делегиран представител на регионалните сдружения на общините на територията на областта, делегиран представител на областните структури на национално представените организации на работодателите и на работниците и служителите.

Като председател областният управител има редица правомощия. Той организира разработването на областната стратегия за развитие, внася нейния проект за обсъждане и съгласуване в регионалния съвет и за приемане в областния съвет за развитие, сключва споразумения за сътрудничество със съседни области за осъществяване на съвместни дейности по изпълнение на мерките за регионално развитие и др.

От своя страна областният съвет за развитие обсъжда и приема областната стратегия за развитие, оценява инициативите, свързани с нея, прави предложения за сключване на споразумения за сътрудничество с други съседни области за осъществяване на съвместни дейности по регионалното развитие (чл. 26 от Закона за регионалното развитие).

Регионалното развитие се определя като процес на формиране и осъществяване на политика за постигане на балансирано и устойчиво развитие на административно-териториалните единици, обединени в райони за планиране на територията на Република България (арг. чл. 3 от Закона за регионалното развитие). Целите на регионалното развитие са предимно икономически, а именно: създаване на условия за балансирано и устойчиво развитие на районите в България, създаване на предпоставки за намаляване на междурегионални и вътрешнорегионални различия в икономическото развитие на страната, осигуряване на условия за растеж на заетостта и доходите на населението.

⁹ Цанков, Васил. Местното управление във Великобритания, С., 1993 г., с. 14.

¹⁰ През 1999 г. беше приет Закон за регионалното развитие (ДВ бр. 26/1999 г.), който беше отменен с новоприетия Закон за регионалното развитие (ДВ бр. 14/2004 г.)

На територията на страната се обособяват и райони за планиране. Те се формират на основата на областите в зависимост от географското им разположение, икономическото им развитие, броя на населението им и перспективите им за развитие. В районите за планиране се създават регионални съвети за развитие. Те са органи за провеждане на държавната политика за регионално развитие на ниво район за планиране. Председател на регионалния съвет за развитие е областен управител от областите, включени в обхвата на съответния район за планиране, и се определя от съвета на ротационен принцип. Срокът на ротация е една година.

Регионалните съвети за развитие обсъждат и съгласуват проектите на областните стратегии за развитие за съответния район за планиране, обсъждат и одобряват проекта на регионалния план за развитие на съответния район за планиране, осъществяват взаимодействие с областните съвети за развитие и с централните органи на изпълнителната власт и др.

Стратегическото планиране за постигане целите на регионалното развитие се осъществява чрез Национална стратегия за регионално развитие и областни стратегии за развитие. Националната стратегия за регионално развитие се приема от Министерския съвет по предложение на министъра на регионалното развитие и благоустройството и се обнародва в „Държавен вестник“. Областната стратегия за развитие определя целите и приоритетите за развитие на областта, както и мерките за постигането им. Областната стратегия за развитие се разработва в съответствие с Националната стратегия за развитие и съдържа анализ на икономическото и социалното състояние на областта, специфичните дългосрочни цели и приоритети за развитие на областта, организация и координация на дейността за постигане на тези цели. Областната стратегия се приема от областния съвет за развитие.

От този кратък обзор на Закона за регионално развитие се вижда, че органите за управление на регионалното развитие са държавни органи. В състава и дейността на някои от тях са включени органи на местното самоуправление (по един представител на общинския съвет е член на областния съвет за развитие), но във всички случаи става въпрос за спомагателни или съвещателни функции, а не за самостоятелни правомощия. Основните актове на органите за управление на регионалното развитие са стратегите за развитие. По своята правна същност те са административни актове, тъй като се приемат от органи на изпълнителната власт (Министерски съвет, областни управители).

Приемането на нов Закон за регионалното развитие беше необходимо предвид факта, че той урежда материя, попадаща в обхвата на преговорна глава № 21 „Регионална политика и координация на структурните инструменти“. Създаването на този закон е мотивирано с необходимостта от приважването на българското законодателство в съответствие с европейските стандарти с оглед на бъдещото членство в Европейския съюз и възможността за ползване на фондовете за подпомагане на регионалното развитие. Със закона се създават редица структури за планиране и управление на регионалното раз-

витие, като регионални съвети за развитие (чл. 22) и областни съвети за развитие (чл. 27). Правото на Европейския съюз възлага функции във връзка с регионалното планиране и кандидатстване за финансиране от структурните фондове (Регламент № 1260/1999) на такива органи. Следва да се отбележи констатираният в обща позиция на Европейския съюз недостатъчен административен капацитет на България за разработване програмите и мерките за регионално развитие и за реализиране на проектите. В съответствие с това новоприетият закон създава необходимата организационна рамка и разпределя компетентностите по планирането на регионалното развитие.¹¹

Регионализъмът е модерен подход на изследване, въздействие и използване на обществените и природните ресурси в тяхната взаимовръзка. В последните години в Европейския съюз, а и в цяла Европа, се налага тенденция към регионализация, която се проявява както в микро-, така и в макромасщаб.¹² Най-голямата крачка към институционализиране на регионите и утвърждаването им като част от структурите на Европейския съюз беше направена със създаването на Комитета на регионите през 1994 г. В национален мащаб регионалните структури се разполагат между централното държавно управление и самоуправлението в общините.

Най-общо регион означава част от земната повърхност - територия, която има сравнително хомогенен характер по отношение на история, икономика, население или други подбрани характеристики. Регионът се характеризира с относителна цялост и единство на определени фактори, обединени от стремежа за постигане на определени общи за региона цели. Той притежава идентичност и специфика, които го разграничават от другите региони.¹³

В българското законодателство няма нормативна дефиниция на понятието „регион“. Когато става дума за регионално развитие, се използва понятието „район“. Най-новото ни законодателство в сферата на регионализацията също използва това понятие.

Съществуващите областни съвети за развитие не са органи на местното самоуправление, както беше посочено те са държавни органи на изпълнителната власт. Според чл. 3 от Европейската харта за местно самоуправление, правото на местно самоуправление се упражнява чрез съвети или събрания, чиито членове са избрани чрез свободни, тайни, равни, преки и общи избори.¹⁴ Областните съвети за развитие не са избираеми органи.

Идеята за областни съвети, избрани за определен мандат, като органи на

¹¹ Становище на Комисията по европейска интеграция по проекта на Закон за регионалното развитие №302-01-14 от 28.02.2003 г.

¹² Syret, St. Local Development; Restructuring, Locality and Local Initiative, UK, University of Middlesex, 1995.

¹³ Къндева, Емилия. Регионално развитие: актуални административноправни аспекти, сп. „Правна мисъл“, бр. 4/2001 г., с. 6.

¹⁴ Европейска харта за местно самоуправление (Страсбург, 15.X.1985 г.) ратифицирана със закон, приет от 37-мо НС на 17.03.1995 г. (ДВ 28/1995).

местното самоуправление, се мотивира с аргумента, че тези органи ще бъдат отговорни за провежданата от тях политика пред своите избиратели и ще бъдат по-ангажирани с проблемите на жителите от областта. Съществуват два варианта за формиране на областния съвет - или чрез преки избори от жителите на областта, или да бъдат съставени от всички кметове на общините от областта, които в качеството си на областните съветници ще избират за целия мандат или на ротационен принцип председател на областния съвет.

Идеята за създаване на областни съвети не може да се приеме, тъй като тя търпи сериозни критики. От една страна това ще доведе до увеличаване на административния апарата, което е нежелателно. От друга страна, ако у нас се приеме идеята за създаване на областен съвет, неговите правомощия биха дублирали много от функциите на регионалния и областния съвет за развитие. За България не е препоръчително и няма никаква необходимост от едно ново изборно ниво на регионално управление над общинското, като например избираем областен съвет. Управлението в областта би могло да бъде ефективно без да са необходими значителни изменения на сегашната законодателна уредба.